Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

N. 16001/149/2/(2) Roma, 18 giugno 2019

AI SIGG. PREFETTI DELLA REPUBBLICA
LORO SEDE

AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO PER LE PROVINCE DI
TRENTO E BOLZANO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA
AOSTA

OGGETTO: Benefici in favore delle vittime civili del terrorismo e delle vittime innocenti della criminalità organizzata di tipo mafioso.
Principi in terna di 1) Prescrizione decadenza del diritto ai benefici; 2) Requisiti soggettivi dei destinatari; 3) Istruttoria e accesso agli atti; 4) Certificazione prefettizia dello *status* di vittima.

La decisa azione di contrasto dello Stato nei confronti del terrorismo anche internazionale e avverso la criminalità organizzata di tipo mafioso non ha potuto evitare il prezzo sempre troppo alto di vittime civili e innocenti, con il doloroso corollario di drammi esistenziali e sofferenze familiari.

Questa Amministrazione interviene da tempo con una significativa e consapevole opera di sostegno in termini morali ed economici. dei soggetti colpiti da quei delitti compiuti contro le stesse ragioni d'essere dello Stato.

In questo ambito è sempre più avvertita la necessità di operare con doverosi criteri di equità sostanziale, nel rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione e dell'evidente e dominante interesse pubblico a che vengano individuate, salvaguardate e indennizzate le vittime effettive di atti terroristici o di criminalità organizzata di tipo mafioso.

Appare quindi opportuno delineare con particolare nitidezza alcuni principi cardine della materia, al fine di evitare valutazioni fuorvianti o strumentalizzazioni, anche mediatiche.

→ PRESCRIZIONE E DECADENZA DEL DIRITTO AI BENEFICI

Il conseguimento dei benefici riconosciuti dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione di questo Ministero in favore delle vittime civili del terrorismo e delle vittime innocenti della criminalità organizzata di tipo mafioso richiede necessariamente un'istanza di parte.

Le istanze di accesso ai benefici devono essere preliminarmente esaminate alla luce della sussistenza dei requisiti formali di procedibilità e ammissibilità delle stesse dovendosi valutare, in particolare, se sussistono cause di decadenza o di prescrizione del diritto.

L'esigenza di certezza dei rapporti giuridici non è compatibile infatti con una situazione nella quale il titolare di un diritto di una facoltà non se ne avvale per il periodo di tempo stabilito dalla legge.

Il potenziale titolare dei benefici incorre nel termine di prescrizione ordinaria decennale: vertendo infatti nel campo dell'esercizio di un diritto trovano applicazione l'art. 2934 e.e., che prevede, in generale, che ogni diritto si estingue per prescrizione, e l'art. 2946 e.e., in base al quale i diritti si estinguono per prescrizione con il decorso di dieci anni.

Si richiama inoltre il termine di decadenza di cui all'articolo 6 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, come sostituito, da ultimo, dall'articolo 23 della legge 23 febbraio 1999, n. 44 per il quale *"gli interessati devono presentare domanda non oltre tre mesi dal passaggio in giudicato della sentenza"*.

Giova rammentare che sino all'11 dicembre 1998, data di entrata in vigore di ulteriori norme in materia (legge n. 407/1998), è stato vigente il termine biennale di decadenza, che quindi deve essere tenuto in considerazione per la valutazione della procedibilità delle istanze da parte delle vittime civili del terrorismo (per gli eventi verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 1969 fino all'11 dicembre 1998) e delle vittime innocenti della criminalità organizzata di tipo mafioso (per gli eventi verificatisi a decorrere dal 26 ottobre 1990 fino all'11 dicembre 1998).

→ REQUISITI SOGGETTIVI DEI DESTINATARI

Nell'accertamento relativo alla sussistenza dei requisiti soggettivi dei richiedenti i benefici assume particolare rilievo l'art. *9-bis* della legge n. 302/1990 in base al quale *"Le condizioni di estraneità alla commissione degli atti terroristici o criminali e agli ambienti delinquenziali, di cui all'articolo 1, commi e 2, sono richieste, per la concessione dei benefici previsti dalla presente legge, nei confronti di tutti i soggetti destinatari"* che si riferisce tanto alle vittime degli atti terroristici quanto a quelle di reati di stampo mafioso. Detta disposizione è ribadita, in riferimento alle sole vittime della criminalità organizzata dall'art. *2-quinquies,* comma 1, lett. *b)* della legge n. 186/2008.

Il citato art. *9-bis* fa espresso rinvio alle disposizioni che ammettono l'elargizione a condizione che il soggetto leso non abbia concorso alla commissione del fatto delittuoso e che risulti essere del tutto estraneo ad ambienti e rapporti delinquenziali. La *ratio* di questa duplice limitazione risponde all'evidente esigenza dello Stato di cautelarsi rispetto a indebite elargizioni di denaro pubblico non solo nei confronti di soggetti che siano stati condannati per reati di terrorismo e di stampo mafioso, ma anche nei confronti di quanti, più in generale, non siano estranei ad ambienti delinquenziali, circostanza che si 1itiene integrata anche in presenza di reati di delinquenza comune, la cui commissione denota in modo evidente la contiguità o la frequentazione di ambienti delinquenziali.

L'estraneità a determinate categorie di reati e ad ambienti delinquenziali vale anche nei confronti del coniuge e dei figli dell'invalido portatore di una invalidità permanente non inferiore al 50 per cento a causa dell'atto terroristico subito, secondo quanto previsto dai commi *3-bis, 3-ter* e *3-quater* dell'art. 5 della legge 3 agosto 2004 n. 206.

L'assenza dei prescritti requisiti oggettivi inficia la stessa ragione d'essere di un ausilio finanziario da parte dello Stato per ragioni di solidarietà e in presenza di fenomeni particolarmente gravi in cui siano stati coinvolti oggetti incolpevoli o che all'attività criminosa si siano opposti: come ritenuto in giurisprudenza, non è necessario che eventuali responsabilità della vittima trovino sostegno in definitive decisioni dell'autorità giurisdizionale, ma è sufficiente che da precedenti attività investigative e da altri atti in possesso dell'Amministrazione emergano rapporti di contiguità e/o frequentazioni idonei a inficiare la condizione di totale estraneità ad ambienti con propensione ad attività delittuose.

GABINETTO DEL MINISTRO

→ ISTRUTTORIA E ACCESSO AGLI ATTI

Tutte le Prefetture svolgono un ruolo di fondamentale importanza in relazione all'istruttoria delle richieste dei benefici previsti dalla vigente normativa in favore delle vittime civili del terrorismo e delle vittime innocenti della criminalità organizzata di tipo mafioso.

L'istruttoria riveste estrema delicatezza e deve essere svolta con assoluta meticolosità e attenzione, pur nella speditezza delle necessarie verifiche accertative, al fine di consentire che le provvidenze pubbliche siano tempestivamente riconosciute solamente in favore delle effettive vittime innocenti, o dei loro superstiti aventi realmente diritto.

Il parere che i Prefetti debbono emettere (art. 9, commi 2 e 3 del D.P.R. n. 510/1998) deve necessariamente tener conto sia dei requisiti formali della domanda (ricevibilità, procedibilità, ammissibilità), sia dei requisiti sostanziali, oggettivo e soggettivi, della stessa.

Agli interessati, o ai loro legali rappresentanti per i quali risulti agli atti il conferimento della delega, è riconosciuta la facoltà di richiedere informazioni solamente con riguardo alla pratica concernente gli stessi potenziali beneficiari, sulla quale è stato invocato il diritto di accesso, direttamente alla Prefettura che cura il caso: la richiesta di esercizio del diritto di accesso deve essere riscontrata necessariamente alla luce del d.P.R. n. 352/1992 e del decreto del Ministero dell'interno n. 415/1994 concernenti la disciplina delle categorie di documenti amministrativi sottratti al diritto di accesso, informando tempestivamente questa Amministrazione Centrale che è titolare del procedimento amministrativo.

Si rammenta, infine, che, a norma dell' art. 2, comma 4 della legge n. 24l/1990, il termine massimo per la conclusione dell'intero procedimento amministrativo è di 180 giorni decorrenti dalla presentazione della domanda e che di esso devono tenere debito conto codeste Prefetture nell'esercizio dei propri adempimenti. Ne consegue che il mancato tempestivo invio, da parte di codeste Prefetture, della documentazione istruttori a completa ed esaustiva, unitamente a tutte le necessarie informazioni, procedurali e di merito, può esporre l'Amministrazione a fondate doglianze e financo a censure di omissione di atti d'ufficio.

→ CERTIFICAZIONE PREFETTIZIA DELLO *STATUS* DI VITTIMA

Gli articoli 9, comma 2 della legge n. 302/1990, come modifica to dall'art. 3 della legge n. 407/1998, e 19 e 20 del D.P.R. n. 510/1999, che disciplina no il rilascio della certificazione

prefettizia dello *status* di vittima del terrorismo o della criminalità organizzata di tipo mafioso, non sono stati abrogati dalle norme in tema di documentazione amministrativa e continuano a trovare applicazione: siffatta certificazione infatti non è ricompresa tra gli atti oggetto di dichiarazione sostitutiva, ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000, da parte dell'interessato nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, bensì, al contrario, deve essere rilasciata dalle competenti Prefetture su istanza di parte e soltanto a coloro ai quali sono stati concessi, con decreto di riconoscimento emesso dalla competente Amministrazione Centrale, i benefici economici della speciale elargizione (legge n. 302/1990 e s.m.i.) e/o dell'assegno vitalizio (legge n. 407/1998) e dello speciale assegno vitalizio (leggi n. 206/2004 e n. 244/2007).

Si tratta, in fatti, di una certificazione avente valore costitutivo dello *status* oggetto della certificazione stessa: in altri termini, prima e in assenza del rilascio della certificazione prefettizia, non sussiste in capo all'interessato alcuno *status* di vittima del terrorismo o della criminalità organizzata di tipo mafioso.

La certificazione deve esattamente rispettare le modalità e il contenuto indicato dagli articoli 19 e 20 del D.P.R. n. 510/1999: tra l'altro, in particolare, ai fini delle certificazioni, le amministrazioni competenti danno comunicazione dell'attribuzione, anche provvisoria, dei benefici al prefetto della provincia di residenza dell'interessato (art. 19, comma 3), il quale provvede, sulla base del provvedimento di attribuzione (art. 20, comma 1); tali certificazioni, adottate sulla base dei provvedimenti ministeriali emanati in assenza di sentenza, devono contenere l'avvertenza della loro modificabilità per effetto delle ulteriori fasi del processo (art. 20, comma 3).

La certificazione prefettizia attestante lo *status* di vittima, se da un lato presuppone l'avvenuta emanazione del decreto ministeriale di attribuzione delle principali provvidenze economiche, dall'altro costituisce il presupposto per ulteriori e aggiuntivi benefici, economici e non economici, riconosciuti da altri Ministeri e Istituti (quali, tra gli altri, i benefici pensionistici riconosciuti dall'INPS e l'iscrizione nelle liste del collocamento obbligatorio), sicché risulterà tutt'altro che ininfluente la sussistenza dell'assoluta certezza circa l'avvenuto ed effettivo riconoscimento dello *status* di vittima, a seguito del quale l'interessato può vantare il diritto ai citati benefici aggiuntivi.

Infine, non è inutile sottolineare che, in relazione a uno specifico evento, un soggetto può essere vittima o di terrorismo o di criminalità organizzata di tipo mafioso, a seconda della oggettiva qualificazione dell'evento stesso, ma non di entrambe le fattispecie.

Quanto sopra considerato, si invitano le *Prefetture* a porre rimedio laddove eventualmente abbiano autorizzato o utilizzato l'autocertificazione di *status* di vittima.

.-.-.-.-.-.-.

La materia delle vittime del terrorismo o della criminalità organizzata di tipo mafioso e di tutte le provvidenze e i benefici erogati dallo Stato in loro favore è particolarmente delicata, essendo improntata a finalità solidaristiche di garanzia e di tutela delle vittime, rispetto a cui è senz'altro necessaria una più alta soglia di attenzione nell'accertamento dei requisiti previsti dalla normativa per il riconoscimento di tale *status* e per il conseguente accesso agli ulteriori aggiuntivi benefici, economici e non economici, previsti dalle disposizioni normative in materia.

Si confida nella consueta, preziosa collaborazione della SS.LL. per la corretta applicazione dei principi suesposti, affinché si rendano interpreti dei sentimenti di gratitudine e solidarietà dei cittadini nei confronti delle vittime, nell'ottica del rispetto del principio di legalità e dei criteri di economicità, efficacia e imparzialità che orientano l'attività amministrativa.

IL CAPO DI GABINETTO
F.to Piantedosi